

景観まちづくりにおける景観法の役割

著者	島田 茂
雑誌名	甲南法学
巻	53
号	3
ページ	67-93
発行年	2013-01-30
URL	http://doi.org/10.14990/00000747

景観まちづくりにおける景観法の役割

島 田 茂

序 論

2004年6月18日、景観緑三法（景観法、景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律、都市緑地保全法等の一部を改正する法律）が公布された。景観緑三法では、従来の法制度では必ずしも十分に配慮されてこなかった景観利益を保護していくための法的基盤の整備が試みられた。景観法では、景観計画区域、景観地区等における行為規制、景観重要公共施設の整備、景観協定の締結、景観整備機構による良好な景観の形成に関する事業の支援等が定められた。また、都市緑地保全法から改称された都市緑地法では、都市計画決定としての緑化地域の制度が新設され、緑化率規則を建築基準関係規定とすることにより緑化推進・緑地確保に向けた制度の創出が試みられた。景観法に関する法律の整備としては、都市計画法や建築基準法だけでなく、屋外広告物法の改正も行われ、同法と景観法との適合性が確保されるとともに、市町村の役割の強化、規制対象物件の拡大、違法物件の除却方法の簡易化など、地域の景観形成を担う自治体の権限を強化するための施策が講じられることになった。

このような、景観法を中心とする景観関連法令の整備により、自治体

の景観行政が大幅に前進することになったことは否定できない。それまで、自主条例としての景観条例を制定して、良好な景観の維持・形成のために様々な施策を展開してきた自治体は少なくなかった。しかし、その基本は指導行政であり、自治体の指導に従わない事業者等にたいして強制措置をとることはできなかったのである。ところが、景観法は景観計画区域や景観地区の制度を導入することによって景観の維持・形成の観点からみて問題のある建築行為等について、一定の要件のもとに、一方的に禁止・改修・中止等を命じる権限を自治体に与えたのである。人の生命・健康にたいして危害を及ぼす大気汚染や水質汚濁、また住民の日常生活に悪影響を与える騒音や振動にたいしては自治体も規制措置をとりやすい。大気汚染・水質汚濁・騒音・振動といった公害は、被害の内容・程度の把握が比較的容易であり、これらの現象を抑制するための措置をとることについても社会的容認を得やすい。しかし、景観に関しては、何をもって良好な景観とみるかは人によって異なる。また、景観の問題は人の生命や健康に直接的な危害を与えるものではないので、自治体が、その維持・形成を理由として財産権を規制することに躊躇する傾向がある。従来の自治体の景観行政が指導行政の枠をでることができなかったのは、このような点に主たる理由があったといえるのであるが、景観法が自治体の規制権限の行使を容易にすることによって、従来の条例では十分ではなかった制度的実効性の確保の点において注目すべき前進がみられるようになり、その結果、自治体の景観行政の更なる展開の可能性が開けたことは否定することのできない事実である。

景観法は、このように、良好な景観の維持・形成に向けた政策実施のために自治体が強制的措置を用いることを容易にしたが、同法の制定の意味は、それにつきるものではない。景観協定、景観整備機構等の制度にみられるように、同法は、行政と住民（あるいは民間の法人）との協働による景観ルール策定や景観施策の実施の活性化の方向性もまた指

し示しているのである。景観法が景観保護のための規制権限の強化を意図していることは明らかであるが、このことから、同法が景観行政領域の「規制行政」化を目指すものである、と捉えることは妥当性を欠く。景観法の本来の趣旨は、行政および地域住民・関係団体等の協同による良好な景観の維持・形成の体制をつくりあげることにより、規制権限の強化は、この目的を実現するための一つ的手段にすぎないことを銘記すべきである。

このように、自治体の景観の維持・形成上の規制権限の拡大、住民参加と公私協働の推進など、景観法は、それまで自治体が行なってきた景観行政をさらに発展させるための重要な手段を提供しているのである。従来、国の法令のなかには自治体政策の立案・遂行に枠をはめる機能を強く示す法律が少なからずみられたが、景観法は、自治体政策の推進をバックアップする法律としての性格を色濃く有しており、この意味で景観法は「自治体政策支援型法律」としてみることができるのである。

ただし、同法は、そこで規定される制度を自治体が形式的に整えるだけで良好な景観の維持・形成の効果がでてくるような法律ではない、ということにも留意しておく必要がある。景観法が提供する手段をどのように使いこなすかは各自治体および地域住民の力量にかかっている。従前の自主条例に基づく景観行政を如何にして景観法に基づく制度へと発展的に繋げていくかが各自治体の課題となるのである。

本稿では、以上に述べたような構造を有する景観法に焦点を合わせつつ、同法が、自治体（特に市町村）と住民の協働のもとに実践される景観まちづくりの法の形成活動に如何なる役割を果たし得るか、という点について検討する。戦後の高度経済成長期から続いてきた国を頂点とした下向的垂直的都市計画システムに対抗して、地域住民と基礎的自治体との協働によるボトムアップ方式の法形成活動の動きが活発化してきたのは最近のことに属する。その「(景観) まちづくりの法」の形成活動に

として景観法は如何なる意義を有するのか、また、その限界は何なのか。それを検討するのが本稿の課題である。検討方法に関して一言付け加えると、景観法に関しては様々な視点から検討することが可能であるが、ここでは自治体の規制の権限と住民や市民団体の参加・連携・支援の仕組みの二点に絞り、かつ景観まちづくりの法形成の推進に貢献すると思われる景観法上の制度に限定して、それらの内容・意義等を個別に検討していく方法を採用ことにしたい。

I 規制の権限の強化

従来の自主条例上の制度から景観法に基づく新たな制度に移行することに決めた自治体が最も関心を寄せたのは規制の措置の導入である。景観法が提供する、規制の措置を含む制度のなかで特に注目されるのは景観計画と景観地区の制度である。

1. 景観計画

景観計画区域内での建築や開発行為は届出の義務が課せられる。これには色彩変更も含まれる。届出対象や勧告基準は景観行政団体の判断で決められる。勧告は、あくまで行政指導であって、相手に法的義務を課すものではないので、「壁や屋根を落ち着いた色彩にしてください」といった、一般的な内容の要求でも可能である。

景観法に基づく届出（法16条1項）に係る行為が景観計画に定められた制限に抵触すると認められるときは、その届出をなした者にたいして設計の変更等の勧告がなされる（同条3項）。勧告なので強制力はないが、同法は、当該措置についても、当該届出のあった日から数えて30日以内に行わねばならないと規定する（同条4項）。届出をした者を長期間にわたって不安定な状況のもとにおくことを避ける趣旨であろう。しかし、届出を受けた自治体側からすれば、諸般の事情から30日以内に勧告をだ（甲南法学'13）53-3-70（306）

すことが困難な場合も考えられる。また、届出者の側からみても、建築計画の内容がほぼ定まったので関係書類を提出したのに、急に変更の勧告を突き付けられても即座に対応することができないということもあり得る。そこで、かなりの数の自治体が、景観法に基づく届出の前段階において事前協議の場を設け、そこで情報交換・利害調整・誘導等を行うことにしている。この条例上の事前協議が成功裡に終われば、景観法上の届出が形式的なものになることも十分に考えられる。事業者にたいする情報提供や合意形成の時間を確保するためには、このような措置はやむを得ないと考えられるが、事前協議が不調に終わったことを理由に景観法上の届出の受付を拒否した場合には、行政手続法（37条）に違反し、事業者の正当な利益を違法に侵害した措置がなされたと判断されることもあるであろう。

景観行政団体の勧告に従わない者にたいしては、特定の事項について変更命令を発することができる。この命令は義務賦課の行為であるので委任条例の形式で定められる。景観法が、同法が制定されるまでの自治体の景観政策の補強点として最も重視したのが、法的強制力の付与である。自主条例においても、一定の範囲内において罰則規定や義務付け規定をおくことは可能である。しかし、自主条例の多くは、届出、指導・勧告（状況によっては、公表）の措置で止まり、条例に規制的措施を取り入れるところまでは行かなかった。その主たる理由としては、まず、景観侵害が、市民の生命・身体に直接影響を与えるものではなく、また、市民の日常生活に具体的な障害を及ぼすものでもないことが挙げられる。財産権と景観利益との比較衡量を行なった場合、「単なる景観の保護」のために個人の土地所有権や建築の自由に制限をかけることはできないという判断があったものと解される。また、自治体が介入を必要とする景観侵害の判断基準が必ずしも明確でないことも、自治体の消極的対応の理由の一つに挙げることができる。

届出対象となる建築物の建設等に関して条例で定めた行為（特定届出対象行為）が景観計画所定の形態意匠に関する行為制限に違反する場合で、景観行政団体の長が必要性を認めた場合には、設計変更、その他の変更命令をなし得るとともに、原状回復命令、行政代執行法の強制が及ぶことになる（17条）。景観計画区域内の土地については、建築物や工作物に関する形態意匠の制限だけでなく、高さの最高または最低制限、壁面の位置制限、建築物の最低敷地面積の制限を景観計画に定めることができる（8条3項2号）。そして、建築物の建築等、工作物の建設等、開発行為およびその他の「良好な景観の形成に支障を及ぼすおそれのある」条例所定の行為が景観計画所定の行為制限に適合しない場合、景観行政団体の長は、届出の日から30日以内にかぎり変更勧告をなし得ることになる（16条1項、3項、4項および18条）。

このように、建築物等の形態意匠だけでなく、その高さや敷地面積まで景観計画の対象事項に入れることは、これらの事項も地域景観の保護の観点から重要視される要素であることに鑑みれば当然のことであるといえるが、これらの事項の多くは、地域住環境の保護の観点から地区計画等の他の制度の対象とすることも可能である。もとより、地域住環境と地域景観の境界線は明確には判別できないのであって、良好な地域住環境を保持するためには地域景観の保護も重要な要素となることは否定できない。実際、既存の地区計画においても、地域住環境の保護の観点から建築物の高さや最低敷地面積を規律する際には、地域景観の保護の視点も組み入れられているものと考えることができる。

景観保護の観点からなされる高さ制限、壁面の位置、敷地面積等の規制は地区計画（建築条例）の対象として建築確認で基準適合性をチェックするシステムが有効である。建築確認では、具体的な対象物について建築を認めるか否かの二者択一的な判断をすることになるから、数値化された基準を用意しておくことが好ましいともいえるであろう。これに（甲南法学'13）53-3-72（308）

たいして、建築物や工作物のデザイン・色彩については建築確認とは異なるシステムを取り入れることが望ましい。景観法は、この点に関して、独自の規制方法を採用する。すなわち、同法によれば、届出対象となる建築物の建築等または工作物の建設等に関して条例で特に定めた行為（特定届出対象行為）が景観計画所定の形態意匠に関する行為制限に違反する場合で、景観行政団体の長が良好な景観形成のために必要であると認めるときには、届出があった日から30日以内にかぎり、設計変更その他の変更命令をなし得るとともに、原状回復命令や代執行等の強制権限が行使され得る、と規定する（17条）。このように、景観法が、景観計画区域においては、形態意匠に関する事項にかぎって命令強制の権限を創設し、建築物の規模や敷地面積等については当該規制権限の対象外にしたのは、既存の個別法律との矛盾抵触を回避するという意図があったものと推測できる。この点において同法の限界をみる意見もあるが、⁽¹⁾建築物の規模や高さは地区計画や都市計画法上の高度地区で対応することも可能である。⁽²⁾このことに鑑みれば、開発許可や建築確認といった既存の行政上のチェックシステムに馴染まない形態意匠の規制領域については別の強制的措置を用意するという判断が妥当性を有する、と考えられる。

景観計画自体は景観法が直接定める制度であるが、景観行政団体によっては、条例上の制度として、他の景観計画区域より詳細な規制がかけられる特定地区（名称は自治体によって異なる）を別途に設定するところがある。団体の区域全体を景観計画区域として設定する場合に併せて当該制度を導入するケースが多い。一般の景観計画区域では一定規模以上の建築物等だけが届出・勧告等の措置の対象となるのにたいして、特

（１） 亘理格「土地利用規制論と景観法」ジュリスト1314号27頁。

（２） 佐伯祐二「景観法・景観条例」芝池・見上・曾和編著『街づくり・環境行政の法的課題』（日本評論社、2007年）318頁。

定地区においては、その区域をまとまりのある一体的地区としてみなして施策を講じていく必要があることから、建築物の規模等に関係なしに、原則として、すべての建築物の新築・修繕、工作物の建設等が景観法上の届出の対象となる。

この意味において、条例において具体化された景観法システムにおいては、良好な景観の維持・形成のための規制を、景観計画区域、特定地区、景観地区の三つのゾーニングを利用して行うことも可能となる。確かに、特定地区は景観計画区域の一部であり、そこでとられる規制措置も景観法が景観計画について定める措置に限定されることになる（ただし、地区計画等で別途の規制措置をとることは可能である）。しかし、特定地区に関しては独自の景観形成方針と基準を設定することが可能であり、この点からすれば、特定地区は、地域の景観形成のために独自の機能を果たし得る可能性を有しているといえる。特に、良好な住宅の集合がまとまりのある地域景観を形成している区域、地域の歴史・文化等をしのばせる建築物等が周辺と一体をなし良好な景観を形成している区域などについては、特定地区の制度を、地区計画等の他の制度と機能的に関連させながら運用することにより、良好な景観の維持・形成の効果をさらに高めることができるようになるであろう。

2. 景観地区

景観法上の規制に関わる事項は、数値で示すことが容易な事項（高さ、壁面の位置等）と、デザイン・色彩のように、それが困難な事項に分けられる。この区分は、義務の強制的手法・手続の違いによるものである。高さ・壁面の位置等のように数値的に把握することが容易な事項については、その義務履行の確保は、建築確認や開発許可の制度によって行なわれる。他方、景観法は、良好な形態意匠の維持・形成を特に必要とする区域のために景観地区制度を設け、そこに認定制度⁽³⁾をおいた。この制

(甲南法学'13) 53-3-74 (310)

度の導入により、建築物の形態意匠の制限にたいする適合性について市町村長の認定（認定証の交付）を受けなければ、建築等に着工することができないことになった。当該認定を受けずに着工した場合には、①違反建築物の設計者、工事の請負人等の情報が、建築業法や宅建業法に基づき、監督官庁（国土交通大臣または知事）に通知されることになる。状況によっては、建築業の欠格事由に該当し（建設業法8条8項）、また行政代執行の対象となることもある。

良好な地域景観の維持・形成に必要とされる形態意匠の基準を数値で表すことは困難である。色彩についても、地域の建物等を特定の色彩で統一するということが地域住民の間で合意されているのであればともかく、建築主等の嗜好をある程度認めざるを得ないということであれば、色彩基準も曖昧なものにならざるを得ない。問題となる建物の背景がどのようなものであるかも考慮の一つに入れるならば、判断基準はさらに不明確とならざるを得ないであろう。

色相、明度、彩度の三つの尺度の組み合わせで色彩基準を定めるマンセル表色系等を利用すれば一定の客観的な基準値は得られる。しかし、たとえば、自然環境を背景にした景観を例にとっても、背景が湖・海である場合と緑の山並みである場合とでは、建築物に求められる色彩も異なってくることになるであろう。また、材質、日光のあたり具合や立地場所等の諸条件によって、実際に見える色が変わってくることも考慮に入れるならば、マンセル値を機械的に適用するだけでは不十

-
- (3) 景観地区内の形態意匠の制限は都市計画決定で定める必須事項である。このことは、景観地区制度が、形態意匠の規制に重点をおいた制度であることを示す。形態意匠の規制は、最低敷地面積や建蔽率とは違って、客観的基準を設定して行なうことが困難である。形態意匠に関わる事項であっても、建築物の屋根や外壁の形状・材料については、地区計画（建築条例）による規制→建築確認における審査という手続にのせることができるが、デザイン・色彩等に関しては事情が異なるので、建築確認とは別の制度を用意するのが合理的である。

分であって、建物の色彩が実際に周辺景観に適合するものであるかどうかを目視で確認することが必要になることもあるであろう。この点において、「マンセル値の数値基準としての明示性を活かして、建てられては困る建物を排除する基準としつつも、色の見え方に幅があることを根拠に、適合性判断において裁量⁽⁴⁾の余地を残すという運用方法」を提唱する見解が注目されるところである。

景観地区制度が注目されるのは、そこに建物等の形態意匠の制限手続（認証手続）がおかれているからである。数値化が困難な形態意匠の判断基準を、どのようにしてつくり、それをどのように運用するかは当該制度の成否を判断するうえで重要な意味を有する。認定申請の添付書類には、建築物の敷地および当該敷地の周辺の状況を示す図面や写真、実際に色彩が施された立面図の添付が義務づけられている。それらの資料を参考にして担当者が申請内容の基準適合性を判断していくことになるのであるが、事務的に単純に判断することが困難な場合もあり得るであろう。その場合には建物の形態意匠に詳しい専門家の意見を仰ぐ必要がある。ただ、すべての申請案件について、いちいち専門家の意見を聴くわけにもいけないので、一定の幅をもった色彩基準を、専門家の意見を聴いたうえで、予め設定しておき、それをもとに担当職員が申請案件ごとに判断していく方法が妥当であるように思われる。

景観法は、形態意匠の認定手法の具体的な内容については各自治体の判断に委ねるとしている。歴史的な街並みが存在する場合など、景観資源が比較的明確に把握できる場合には、景観形成基準において認定の要件項目を具体的に設定・明記することが容易になる。しかし、そのような場所・空間は、普通、地域の一部にすぎず、その他の多くの地区では特徴的な景観資源をもたないのが普通であろう。そして、そのような場所での形態意匠の規制に関しては、当該地域景観を害することが明らか

（４） 社団法人日本建築学会編『景観法活用ガイド』（ぎょうせい、2008年）３頁。

な建築物等を排除することがその主たる目的とされることになり、地域景観を総体的に護るという観点から、たとえば、原色の使用を禁止するだけの限定的な措置に留めるということもあり得るのではないかと思われる。

また、制限項目を複数設定する場合にも、そのすべてをクリアしなければ認定を拒否するということになれば、建築主に過剰な負担をかけることになる。したがって、制限項目のすべてを満たさなくても一定数以上満たしていれば、それでよいとするような工夫も求められることになるであろう。

担当行政機関の編集・監修による景観法の解説書によれば、「ある建築物の形態意匠が建築物の形態意匠の制限に適合しているかどうかについては、対象となる建築物の周囲の建築物や背景等がどのようなものであるかにより判断が異なる可能性がある。」「そのため、建築物の敷地ごとに具体的な数値で基準が決まり、民間の確認機関でも判断することが可能な建築確認（建築基準法第6条第1項）ではなく、地域の実情を周知している市町村の責任において、個々の事例毎に裁量的に適合の有無を判断する認定の仕組みを創設する」ことになった、と記されている⁽⁵⁾。このようにして、建物や敷地に関する事項で数値化された基準については建築確認や除去命令等の建築基準法上の規制手段（建築基準法68条）、形態意匠のように数値化が困難な事項については認定および同法に基づく工事停止・是正措置の命令、代執行によって対処する（63条以下）という仕分けが採用されたのである。

景観地区では、形態意匠の規制だけでなく、建物等の高さの最高限度や最低限度、壁面の位置の制限、敷地面積の最低限度についても規律できる。景観地区においては、建物等の形態意匠とともに、高さや規模についても統一的に規律しようとする立法意思が窺われる。ただし、形態

(5) 景観法制研究会『逐条解説・景観法』（ぎょうせい、2004年）130頁以下。

意匠は景観地区を設ける際の必須の規律事項であるのにたいして、高さの制限等は選択事項にされている。これは、用途地域や地区計画において必要な規律がなされている地域では、形態意匠の規制だけで十分であるという場合もあることを想定してのことであろう。

景観地区の制度は、歴史的・文化的な景観資源が存在する場合、特定の場所から遠くの山並み、海、崖線、城址、歴史的建築物等の景観資源を見通すための良好な視野・空間が存在する場合、当該眺望利益と当該計画地区内の街並みが一体となって良好な景観をつくりだしている場合等において、その利用価値を認めることができる。⁽⁶⁾ 良好な住環境利益として把握される形態意匠はまちづくり条例や地区計画の対象となるが、眺望景観上の利益は地域住民の住環境利益に必ずしも還元できるとは限らないのであって、その場合には、より広域的な観点から自治体政策の一環として、その保護の必要性が判断されることになる。建築物の色彩、デザイン等の規制は、地域住民の財産権の行使にたいする制限をもたらすことになるが、それが、自らの住環境の改善に繋がるということであれば、彼らの多くは、その制限を受忍することになるであろう。しかし、背後の自然空間との調和を確保するために加えられる規制を当該地域住民が自らの住環境の改善として受け取れない状況が生じたとき、自治体が、そこに居住する住民の理解を得られず、彼らと対立することもあり得る。その場合、景観地区の対象地域の住民の同意を得るための事前調整を慎重に進めていくことが自治体の重要な課題となってくることはいうまでもないが、住民側も、広域的な視点からの景観保護施策の展開が

(6) 新聞等で報道されたように、芦屋市は平成21年に市域全域を景観地区に指定した。その結果、同市では、戸建て住宅を含むすべての建築物の新築・新設、増築、改築、もしくは移転、外観を変更することとなる修繕もしくは模様替えまたは色彩の変更を行なう場合には、事前に市に申請書を提出し、市長の認定を受けなければ工事に着手することができなくなった。

いずれ自らの住環境の改善に繋がる可能性があることを自覚したうえで、より広い視野から景観地区の導入の妥当性を評価・検討する姿勢が求められることになるであろう。⁽⁷⁾

Ⅱ 参加・連携・支援の仕組みの強化

自治体が、市民生活に関わる領域において新たな施策を展開しようとする場合、市民活動団体との間で如何なる関係を築くかが重要な課題となる。以前は、公益的活動は行政の専権であるという発想が支配的であった。しかし、多様な公益的活動がNPO法人などの非行政団体によって行なわれている今日では、このような、行政による公益活動（判断）独占の考え方は過去のものになったといえることができる。

今日の行政と市民活動団体との関係においては、前者の後者にたいする「支援」あるいは前者の意思形成や政策執行にたいする後者の「参加」と並んで、市民の自主的・自立的な公益的活動と行政活動との「協働」ないし「連携」が注目されている。「支援」や「参加」は、行政による公益活動（判断）独占の発想と必ずしも矛盾するものではないが、「協働」ないし「連携」は、自治体等の公共団体から独立して、それぞれ独自の目的をもって自主的に活動する市民団体の存在を前提にする点において、行政による公益活動（判断）独占の発想とは相容れない面があることに留意しなければならない。⁽⁸⁾

(7) 景観地区制度を活用する団体は限られている。国土交通省が行った第7回景観法活用意向調査（平成22年7月実施）では、調査対象となった1,797団体のうち、「景観地区の活用の意向はない」または「分らない」と答えたのが1,116団体、「都市計画区域がないので該当しない」と返答した355団体を含めると80パーセント以上の自治体が当該制度の利用に消極的である。「景観地区を定めるまで住民の意識が醸成されていない」「景観形成の具体像を明確にできる地区が想定されていない」などがその理由として挙げられている。

(8) 「協働」を、①主体の複数性、②公共目的の共有、③相互協力の三つの要素か

現行の自治体景観法制においても、参加、支援と並んで、協働（連携）の発想と仕組みが取り入れられている。以下では、参加、支援、連携の關係に分類してうえで、同制度における自治体と市民（団体）との關係についてみることにする⁽⁹⁾。

（１）「参加」の仕組み

（ア）景観審議会

「参加」とは、行政運営における企画立案、政策実施等の一連の過程において、市民が意見を述べ、提案を行なうことを意味する。市民が景観行政に参加する仕組みとして、まず景観審議会（以下、「審議会」という）が挙げられる。審議会は、景観行政団体の長からの諮問に応じ、都市景観の形成に関する重要事項を調査・審議する自治体の機関である。審議会は、景観法上の制度ではなく、また長の判断を法的に拘束する決定権を有するものではない。しかし、以下のように、景観条例で重要な

らなる現象として捉える見解として、紙野健二「協働の觀念と定義の公法学的検討」法政論集225号4頁以下参照。また、「公私協働論」については、これを「組織を構成する主体により区別される『公』的組織と『私』的主体が共に『社会管理機能』の事務（任務）を担うことを認めた上で、二分できない多様な事務（任務）の性質に応じて、公的組織と私的主体がどのように事務（任務）を分担すべきか、そして両者がどのような組織・手続の態様で事務（任務）を遂行すべきか」を考究する理論として位置づける見解がある（山本隆司「日本における公私協働」稲葉・亘理編・藤田宙靖博士東北大学退職記念『行政法の思考形式』（青林書院、2008年）173頁）。

- （９）「協働」という語の使い方は、現段階では、明確に定まっているとはいえないように思われる。最近では、「協働」を、①国や自治体の政策の形成・実施に参加する場合、②国や自治体が市民団体等を支援する場合、③国または自治体が、公的任務を他の主体との協働事務・事業として実施する場合（狭義の協働）に分類・整理する考え方がなされるようになっていく（大久保規子「協働の進展と行政法学の課題」磯部・小早川・芝池編『行政法の新構想Ⅰ』（有斐閣、2011年）227頁）。

役割を与えられている。

審議会に与えられている権限は、各自治体において異なる。①都市景観基本計画の策定・変更、②景観計画の策定・変更、③景観計画に適合しない行為についてなされる変更等の勧告、変更命令・原状回復命令、景観重要建造物・景観重要樹木等の原状回復命令、勧告に従わない者の氏名等の公表、④景観重要建造物、景観重要樹木の指定とその解除、⑤景観地区の設定等の際に、長からの諮問に応じ意見を具申することが自治体の条例・規則で定められている。審議会の意見は長の判断を法的に拘束するものではないが、情報公開制度における審査会答申と同じく、特別な事情があれば別だが、それがない以上、審議会に諮問した自治体の長等が審議会の答申を拒否することは事実上困難であろう。

審議会の構成員としては、学識経験者だけでなく、市民やNPO法人の代表者も参加することが予定されている。審議会のメンバーは、学識経験者等とならんで、「民間諸団体の代表者」（札幌市条例45条3項）「景観形成に関する活動を行なう団体の構成員」（仙台市条例27条2項）など市民活動団体から選出されることを明記する景観条例もある。

審議会の組織的制度設計として、審議会の所管事項の審議のすべてに市民活動団体の代表者を関与させるべきかどうかは問題となる。審議会の検討事項のなかには勧告・処分等に関わる事項も含まれる（上記③）。このような、特定の者に不利益を与えるおそれがある具体的な処分事案の審議についても市民活動団体の代表者を関与させるべきかどうかは慎重な検討を要するであろう。札幌市条例では、勧告・命令・公表等の措置の妥当性・適法性を検討するため、審議会の内部に部会（「景観デザイン審査部会」）がおかれ（45条5項）、上記③に挙げたような勧告・命令・公表等に関わる諮問事案については、「景観デザイン審査部会の決定をもって審議会の決定とする」（45条6項）と定められている。勧告・公表・処分等の適法性・妥当性が問題となる具体的な案件については審議会全

体で審議するのではなく、都市デザインや法律関係の専門家を中心に構成された部会で決定するのが妥当であるという機能分担の発想がそこにはみられる。

いずれにせよ、都市景観に関わる基本計画（方針）や景観計画の決定・変更、景観重要建造物の指定やその解除、都市計画としての景観地区の指定等に関して意見を述べるのが審議会に期待されているといえる。もとより、審議会自体が長の諮問機関としての性格を有するものである以上、市民活動団体の代表者が審議会の場において特定の意見を主張し、それが当該審議会における多数意見を形成したとしても、それで直接景観行政団体の意思として確定されるわけではない。しかし、上記のように諮問機関であったとしても、自治体の景観行政における審議会の影響力は大きく、そこで表明された市民活動団体の意向が景観行政団体および長の政策形成に無視できない影響を与えることは容易に想像することができるであろう。

（イ）住民等による提案制度

景観計画は土地利用等にたいする制限を伴うことから、景観法では、地権者等の意向が無視されないように、公聴会の開催、説明会の実施等が義務づけられている（9条）。また、同法は、このように、景観行政団体が作成する景観計画に住民等が意見を述べる機会を確保するだけでなく、住民等が景観計画そのものの提案を行なうことを認める制度も用意している（11条）。この提案制度を利用できるのは、①土地所有者等、②NPO法人および民法上の公益法人、③前記②に準じるものとして予め景観行政団体の条例で定められた団体である。③としては、まちづくり協議会や商店会、商店街組合などが考えられる⁽¹⁰⁾。

当該制度においても、土地所有者等の権利者の存在が第一に考慮され

(10) 日本建築学会編・前掲書19頁（中井検裕執筆）。

ている。このことは、提案がなされる場合には、当該計画の素案の対象となる土地の区域内の三分の二以上の土地所有者等の同意を必要としていることから窺える(11条3項)。NPO法人が計画案を提出するに当たっても、この要件に拘束されることになる。したがって、NPO法人だけの判断で直接景観行政団体に計画案を提示することはできない。当該地区に所在する土地所有者等の三分の二以上の同意を得て初めて提案することが可能となる。

NPO法人が提出主体の一つに挙げられているのは、これらの団体が有している「良好な景観の形成に関する知識・経験」を活かすためであるが、この発想を現実のものにするには、NPO法人と住民(土地所有者等)が組織的に接する機会をつくっていく必要がある。⁽¹¹⁾ NPO法人が優れた計画案をもっていても、それが土地所有者等に伝わらなければ無意味である。NPO法人から地元住民の代表者に積極的にアプローチしていく事例もあるであろうが、やはり非公的団体から実効的な計画案がスムーズにでてくるようにするには、景観行政団体である自治体が両者の間の調整役として関与していく制度の創設が求められることになると考えられる。

(2)「協働(連携)」の仕組み

(ア) 景観協議会

景観法は、景観計画に定められた区域における良好な景観の形成を図るために、景観行政団体、景観重要公共施設の管理者、景観整備機構等は景観協議会を設置することができる、と定めている(15条)。景観協議会の構成メンバーをどのようにするかは、個々の景観行政団体の判断に任されており、それぞれの地域的特性を考慮して、国や自治体関係の団

(11) 景観法研究会編・前掲書44頁。

体だけでなく、観光、商工、電気通信、農林等の各分野の団体に参加を呼びかけることもできる。景観協議会は、それぞれの分野で活動する団体から情報を出し合い、当該地域における景観形成の方向性を見定めるとともに、それを実現する際に生じてくる様々な問題や課題についての認識を共有することを目的とする。自治体のなかには、関係団体間の緊密な連携を図るために景観協議会を設置するよう努力する義務を条例で定めるところもある（仙台市条例7条）。

このような、関係団体間の連絡調整を目的とする組織の設置は、法律の根拠がなくても各自治体の判断で行なうことができるが、景観法がこのような定めをおいたのは、実効性のある景観計画を策定し、それを実行するには景観行政団体が中心となって地域の各種関係団体が相互に連携し合う仕組みをつくることが不可欠であるという立法者の認識の表れとして捉えるべきであろう。

景観協議会を構成するメンバーには市民も含まれる。景観法でも、「住民その他良好な景観の形成の促進のための活動を行う者を加えることができる」と定められている（15条1項）。このような景観法の規定の文言から判断しても、各種団体の代表者だけではなく、どこの組織にも属していない個人であっても、当該地域の景観の維持・形成に有意な情報を有している者が存在すれば、この者の参加を積極的に求めていくべきであろう。

景観計画を効果的に実施していくには、各種団体の連携・協働の場としての景観協議会が重要な役割を果たすことになるが、景観行政団体だけの判断で協議会の設置の要否や参加団体の構成を一方的に決めるといふ従来の審議会設置方式には限界があるといわねばならない。景観協議会の構成メンバー等を決めるには困難を伴うことも予想されるが、その場合でも、地域景観の形成方針を公表したうえで、その方針の検討・実施に最も相応しい団体に参加を求めるだけでなく、参加団体を決定した（甲南法学'13）53-3-84（320）

場合、当該選定の理由や経緯を一般に公表する義務を景観行政団体の長に課すべきであると思われる。⁽¹²⁾

(イ) 景観整備機構

景観形成の分野における公私協働のさらなる展開を期待して景観法が取り入れた制度として景観整備機構がある。景観整備機構は、景観行政団体の長が、民法34条法人（公益法人）または特定非営利活動法人としての資格を有する団体から選んで指定する⁽¹³⁾（92条）。その業務は、地域住民等の利害関係を調整するコーディネート業務、専門家の派遣や情報提供、景観重要建造物や景観重要樹木の管理、景観重要建造物と一体になって景観を形成する広場等や景観重要公共施設に関する事業など多様であるが（93条）、基本的には、景観形成の分野における住民活動の支援と景観資源の保護・育成のための事業活動とに括ることができるであろう。

景観の維持・形成活動（事業）に必要となる資金や土地を取得したり、景観の維持・形成のノウハウを地域住民に提供したりする景観整備機構の活動は、本来、国や自治体が行うべき職務であると考えられる。この考え方の基礎にある伝統的な公共概念からすれば、景観の維持・形成の業務は自治体が行うのが原則であり、景観整備機構に当該業務を行わせることを認める景観法の規定は、その例外を認める趣旨であ

(12) 景観協議会の実効性を確保するための制度的仕掛けの必要性を指摘するものとして、環境法政策学会第10回学術大会シンポジウムにおける大久保規子の意見参照（環境法政策学会編『まちづくりの課題—その評価と展望』（商事法務、2007年）96頁）。

(13) 建築士会を景観整備機構として指定する団体が多い。建築士会は、建築士法に基づき都道府県ごとに設けられる公益法人であって、建築関係団体との連携や建築行政への協力などを本来の設置目的としている。景観整備機構としては、良好な景観の形成に関する業務を行う者にたいして、当該事業に関する知識を有する者の派遣、情報の提供、相談などを行うとともに、良好な景観の形成に関する調査研究を行っている。

ると解されることになるであろう。しかし、景観法は、このような伝統的な公共概念を放棄していると考えべきである。

確かに、景観法は、景観行政団体の長に景観整備機構にたいする監督権を与えているが(95条)、これは、景観整備機構が、景観関連財産の取得・譲渡や河川・道路等の景観重要公共施設の管理等の事業を担うことがある以上、その業務を適正なものにするために、組織的・財務的能力を定期的に審査することが必要となるからである。景観法制の基本理念である「協働」の発想からすれば、景観整備機構の事業活動の裁量性と自律性ができるだけ尊重されるべきであり、この観点から、景観行政団体の長には、その監督権の行使が、景観整備機構の事業活動にたいする過剰な干渉とならないように配慮することが求められることになるであろう。

(3) 「支援」の仕組み

自治体は景観法上の制度を有効に運用していくために、多様な支援の仕組みを取り入れている。たとえば、景観重要建築物や景観重要樹木の所有者等にたいしてなされる保存技術や管理費用の提供・支援、優れた景観の形成・啓発・普及等に貢献している個人や団体の表彰などが、典型的な支援施策として挙げられるであろう。⁽¹⁴⁾

また、自治体によっては、住民等による主体的な取組により景観の形成の推進が期待できると認められる地区を「都市景観形成地区」(以下「形成地区」という)として支援するところもある(名古屋市条例15条)。形成地区を設定する意味は、現段階では景観計画特定地区や景観地区に

(14) 景観形成に向けた支援活動は自治体だけが行うのではない。すでに述べた(注13)ように景観整備機構に指定された建築士会等の公益法人が専門的な視点から地域住民に人材や情報を提供する場合もある。このような意味において、支援主体の多様化も、景観法が意図するところのものであるといえよう。

指定するまでの優れた景観を保持するには至っていないが、今後の地域住民と行政の努力の積み重ねによって将来優れた景観を保有するようになる可能性がある区域を指定し、それを育成していくことにあって考えられる。この場合、行政に期待される役割は、地域住民が中心となつてつくった景観形成の方針や基準に実効性を与えるために側面から支援することにある。優れた景観に恵まれた自治体になるには、既存の景観良好区域を保護するだけでは不十分であり、景観良好区域の新たな発見と形成を目指して継続的に努力していくことが必要となる。そのためには行政が市民の景観形成に向けた活動を側面から支援するとともに、必要によっては連携を強化するための制度的仕掛けが必要になる。形成地区の制度は、このような目的をもった制度として評価することができるであらう⁽¹⁵⁾。

Ⅲ まちづくりの法に固有な視点とは何か？

私は、以前、特定の自治体を取り上げて、まちづくりの法体系について若干の検討を試みたことがある。その際、ルールの策定主体、強制力の有無・程度等の要素を勘案して、住民と自治体が主体となつて形成するまちづくりルールについては、これを三つの類型に分けることが可能である、と述べた。それを整理して再度提示すると以下ようになる。

①地域の住環境の維持・改善の観点から住民自らが主体的に形成するルール（住民自主ルール）、②地域の景観等の公益の維持・形成の観点から自治体が指導行政を展開する際の根拠を提供するルール（指導基準ルール）、③建築確認・開発許可等の許認可処分の際の審査事項とする

(15) 田村悦一は、「新しい参加論においては、地域における住民の主体的自律的な活動に対して、その組織化と活動に対する支援が、住民参加における行政のありかたの重要な要素として加わることになる」と指摘する（田村『住民参加の法的課題』（有斐閣、2006年）33頁）。

などの方法によって、その遵守を強制的に求めるルール（処分基準ルール）。

住民自主ルールに違反する行為にたいしても、自治体が、その遵守を求めて行政指導等の措置を行なうことは認められるが、当該ルールは住民同士の合意によって決められた自主ルールとしての本質を有するので、行政の関与は例外に止まる。これにたいして、指導基準ルールと処分基準ルールは行政の関与が予定されている。

この三つのルールの境界は確定されたものではなく、それぞれ重なり合う部分が少なくない。また、特定の規律をどのルール分野に配するかは地域住民と自治体との協議で決められることになる。ただ、住民自主ルールは住民同士の同意が重要な要素になるのにたいして、指導基準ルールについては、特定地域の住民の利益の視点だけでなく、それに還元されない地域公益の保護の視点が重要な要素となる。景観は、そのような、一部地域の住環境利益に還元されない公益としての性格もまた有することに留意しなければならない。

たとえば、城下町、宿場町などの歴史的文化を重視した景観の保全、山系・水系、沿岸部の海岸線などの自然環境によりつくりだされる景観の保全などは、特定地域の住環境利益に還元できない公益性をもつ。これらの景観利益は、住民自主ルールによって保護されるよりも、自治体の策定した計画・方針に基づき行政の主導のもとに広域的に行なわれることが好ましい。景観法は、このような、自治体レベルにおける計画的・広域的な景観形成の推進を支援する法律として注目される。

しかし、その一方で、景観法は、地域住民が、自らの生活環境をより良くするために、地域ルールの規律対象に建築物等の形態意匠を入れようとする場合についても、注目すべき方策を提供した。従前の制度では、都市計画法（58条の2）に基づき、地区計画において建築物等の形態意匠の制限を定めた場合、その規制は届出・勧告に止まり、また建築基準（甲南法学'13）53-3-88（324）

法（68条の2第1項）に基づき条例を制定した場合であっても、建築確認の審査事項となるのは、形態意匠の制限のうち「建築物の屋根又は外壁の形態又は意匠をその形状又は材料によって定めた制限」に限定され、建築物全体としての形態意匠については判断することはできなかつた。⁽¹⁶⁾

これにたいして、景観法は、地区計画の対象区域についても、景観地区における認定制度と同様の仕組みを条例（地区計画等形態意匠条例）で導入することを可能したのである（76条3項）。この結果、地域景観の保護に関しては、今まで以上に地区計画の存在が注目されることになるであろう。地域住民の主導で建築物等の形態意匠に関わる事項を規律しようとしても住民自主ルールか指導基準ルールで対処せざるを得なかったのが、景観法の制定以降は、地区計画の規律事項として取り入れることによって、強制力をもって対処することが可能となったのである。

ただ、このように景観法の制定・施行に伴い形態意匠の規制にまで立ち入って地区計画で規制できるようになったとしても、これによって同規制権限の行使が極端に増加するとは考えられない。建築物の形や色彩をどのようにするかは建築主の自由な決定に委ねられるという原則は景観法の制定・施行後も維持されるであろうし、また、その原則をあえて否定する必要もない。建築物等の形態意匠が明らかに地域景観を害し、付近住民に耐えがたい不快感を生ぜしめるにもかかわらず、建築主等が地域住民や行政との事前協議等の手続を拒否して建設を強行しようとするような事例も考えられないわけではない。そのような場合には、当該建物の建築確認の申請にたいして拒否処分等をすることもあり得るであろう。しかし、まちづくりの法の観点からいえば、このように当事者間の信頼関係が崩れた状況を想定して規制権限を強化することよりも、景観法の制定・施行を契機として、地域住民が、形態意匠に係る事項も広く地域ルールの対象とすることが法律レベルにおいて承認されたことの

(16) 逐条解説161頁。

意味を正しく理解し、建築物等の形態意匠のルール化に向けた取組みにたいして一層前向きの姿勢になることを期待するほうが重要である。

建築物等の形態意匠の基準を各自治体が定めたとしても、現状では、地域の同質性が確保されている区域は別として、多くの場合、定性的な基準にならざるをえない。しかし、定性的な基準のもとでは、具体的な遵守事項の把握が困難となり、行政側からみれば、変更命令等の強制措置をとりにくい状況が生じることになる。また、事業者のなかには、法に基づく命令・強制が機能しない事項については厳格に遵守する必要はないと考える者もでてくることになるであろう。このような状況を打開して、景観形成基準等で定められた、形態意匠に係る事項の実質的な遵守を確保しようとするならば、命令・強制ではなく、関係者の協議を通じての同意の形成に制度の重点を移していくことが求められることになるのである。

また、これとの関連でいえば、形態意匠等の定性的事項に関する法の役割は、規制的要件基準の定立よりも、関係者の協議の場の確保と当該協議の手続的適正化に重点がおかれるようになると思われる。規制の具体的基準は、その協議の場において議論され、確定されることになる。そこでも法の強制機能は欠かせないが、すでに確定された実体的要件を強制的に遵守させることだけでなく、その前段階において、実体的要件を確定するための協議手続を適正なものにすることもまた法の重要な機能の一つになるのである。この場合の協議は「関係者が相互の立場を尊重しつつ話し合いを重ね、計画される建築物を立地予定地の環境空間にうまくおさめるとともに、当該空間の価値を高めるようにその内容を工夫することを意味する⁽¹⁷⁾」。この協議の目的および実態は、本来、非法的な

(17) 北村喜宣「地域空間管理と協議調整—景観法の7年と第2期景観法の構想」高木・交告・占部・北村・中川編・阿部泰隆先生古稀記念『行政法学の未来にに向けて』（有斐閣、2012年）357頁。

性質のものである。しかし、協議の場で決められたことが、地域住民の生活に一定の拘束的影響を与える以上、当該協議の手続は適正なものではない。言い換えれば、適正な手続のもとで行われた協議を経てだされた結論のみが、地域住民の生活に拘束的な影響を与える施策を正当化することができるのである。

いずれにせよ、景観まちづくりは、各種住民団体等の参加と協働のもとに街の全体的なイメージづくりが先行すべきであり、そのなかで好ましい形態意匠のルール化の方向性もみえてくることになる⁽¹⁸⁾。その際、地域景観の維持・形成を目指す各団体のネットワークに妥当する法基準の定立も必要となる⁽¹⁹⁾。従来の発想では、法的ルールはすでに実定法により与えられており、関係者間の協議は、その法が定めたルールのもとで行われる利害調整手続の一つにすぎない、という考え方がなされる傾向にあった。しかし、景観まちづくりにおいては、実定法は具体的な法的ルールの形成の前提的・手続的枠組を提示することに主眼がおかれ、実質的な行為基準は、地域住民、関係団体および行政との協議のなかで個別・具体的につくられていくものと考えるべきである。そして、そうで

(18) 佐藤快信「景観とまちづくり」長崎ウエスレヤン大学現代社会学部紀要9巻1号38頁では、「景観は一個人の主観私有物ではなく、複数からなる人々の主観の共有物であり、問主観的なものでもあることから、景観づくりに住民が参画していくことの意義が大きい」という指摘がなされている。建築物等の形態意匠に関しては、住民個人の主観性が特に強く表れてくることになるので、個人や関係団体の話し合いを通じてルールづくりの具体的な方向性を探っていくことが極めて重要な課題になるのは否定できない。

(19) 「公益実現のネットワーク」に加わる私的主体に課せられる組織的・手続的制約を、行政組織に適用される「行政私法」との対比において「私行政法」と称し、そこに妥当する法理を検討する必要性を説く見解がある（山本隆司「行政の主体」磯部・小早川・芝池編・前掲書100頁）。公益実現を目的として活動する団体の規律について、あえて「行政」という枠をはめる必要があるのかという疑問はあるが、公共目的のために活動する私的組織に妥当する法理を探索する作業が必要であることは否定することができないであろう。

あるならば、景観まちづくりにおける協議手続も、単なる行政参加手続の一環として捉えるだけでは不十分であり、地域景観ルール⁽¹⁹⁾の策定のために行われる協議は、これを一種の規制的效果をもつ法の形成活動⁽²⁰⁾として捉え、この観点から、参加団体の資格の確定や協議手続の規範化を試みていくことが重要になってくるであろう。

まちづくりの法は、地域コミュニティ内部における多様な利害の調整を通じて地域社会を統合していく手段であるといえる。また、この法は、地域社会における生活者や事業者の行動を規律し、それを一定の方向に誘導する機能も有する。その際、これらの統合・誘導機能を効果的に発揮させるには、法の定める行為準則が信頼でき、かつ明確であることが求められる。⁽²⁰⁾ここでいう行為準則の信頼性は、国や自治体等の公共団体が法定の手続に基づき策定したという事実から導き出されてくるものではない。それは、むしろ、地域住民や行政の間での協議の積み重ねのなかから生み出されてくるものである。また、地域ルールの制定によって自分の土地利用に何らかの制限を受ける者からすれば、受忍すべき制限の内容がある程度明確になっていなければならない。地域ルールによる土地利用の制限の内容がある程度明確でなければ、地権者等が当該ルール⁽²¹⁾の策定に合意しようがないからである。ただし、地域ルールに求められる基準明確性の要請に関しては、以下の二点に注意すべきである。一

(20) 景観まちづくりにおける行為基準の主たるものは、良好な景観形成のために配慮すべき事項を示した「景観形成基準」において定められることになる（景観法8条2項第2号、同条4項第2号）。

(21) 国（国土交通省・農林水産省・環境省）が作成した「景観法運用指針」（平成16年）においても、景観形成基準は、法16条3項の勧告または17条1項の変更命令の基準となるものであるから、「可能なかぎり客観的な基準とすることが望ましい」と述べられている。

(22) 生田長人「土地利用規制法制における地域レベルの公共性の位置づけについての考察」稲葉・亘理編・前掲書505頁。

つは、この要請は、地域住民の合意形成の一つの条件として捉えられるべきであり、侵害行政から財産権の保護を図ることを目的とする法治行政的規範明確化の要請と同一視すべきではない、ということである。第二点は、当該合意形成条件としての基準明確性の要請は、形態意匠の規制に伴う定性的基準の導入を排除するものではない、ということである。形態意匠の規制に伴う要件の不明確性は、地域ルールの形成過程における協議のなかで、その妥当性の範囲が確認・了解されることによって解決することができる問題であると考えられる。